

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 10 de febrero de 2009*

En el asunto C-110/05,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 4 de marzo de 2005,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. D. Recchia y el Sr. F. Amato, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts y T. von Danwitz, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Löhmus (Ponente) y A. Arabadjiev y la Sra. C. Toader, Jueces;

Abogado General: inicialmente, Sr. P. Léger; posteriormente, Sr. Y. Bot;
Secretaria: inicialmente, Sra. L. Hewlett, administradora principal; posteriormente, Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de octubre de 2006;

visto el auto de reapertura de la fase oral de 7 de marzo de 2007 y celebrada la vista el 22 de mayo de 2007;

consideradas las observaciones escritas y orales presentadas:

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. D. Recchia y el Sr. F. Amato, en calidad de agentes;

- en nombre de la República Italiana, por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato;

- en nombre de la República Checa, por el Sr. T. Boček, en calidad de agente;

- en nombre del Reino de Dinamarca, por el Sr. J. Bering Liisberg, en calidad de agente;

- en nombre de la República Federal de Alemania, por el Sr. M. Lumma, en calidad de agente;

- en nombre de la República Helénica, por la Sra. N. Dafniou, en calidad de agente;

- en nombre de la República Francesa, por el Sr. G. de Bergues y la Sra. R. Loosli, en calidad de agentes;

- en nombre de la República de Chipre, por el Sr. K. Lykourgos y la Sra. A. Pantazi-Lamprou, en calidad de agentes;

- en nombre del Reino de los Países Bajos, por las Sras. H.G. Sevenster y C. ten Dam, en calidad de agentes;

- en nombre del Reino de Suecia, por el Sr. A. Kruse, en calidad de agente;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de julio de 2008;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al prohibir que los ciclomotores, motocicletas, vehículos de tres ruedas y cuatriciclos «motoveicoli» (en lo sucesivo, «motocicletas»), arrastren remolques.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

- 2 La Directiva 92/61/CEE del Consejo, de 30 de junio de 1992, relativa a la recepción de los vehículos de motor de dos o tres ruedas (DO L 225, p. 72), establecía conceptos

uniformes y el procedimiento de homologación comunitario para determinados tipos de vehículos recogidos en dicha Directiva. El artículo 1, apartados 1 y 2, era del siguiente tenor:

«1. La presente Directiva se aplicará a todos los vehículos de motor de dos o tres ruedas, gemelas o no, destinados a circular por carretera, así como a sus componentes o unidades técnicas.

[...]

2. Los vehículos contemplados en el apartado 1 se subdividirán en:

- ciclomotores, es decir, los vehículos de dos o tres ruedas, provistos de un motor de cilindrada no superior a 50 cm^3 , si es de combustión interna, y con una velocidad máxima por construcción no superior a 45 km/h;

- motocicletas, es decir, los vehículos de dos ruedas con o sin sidecar, provistos de un motor de cilindrada superior a 50 cm^3 , si es de combustión interna, y/o con una velocidad máxima por construcción superior a 45 km/h;

— vehículos de tres ruedas, es decir, los vehículos de tres ruedas simétricas, provistos de un motor de cilindrada superior a 50 cm³, si es de combustión interna, y/o con una velocidad máxima por construcción superior a 45 km/h.»

3 Se desprende del apartado 3 de dicho artículo 1 que la Directiva 92/61 era también de aplicación a los vehículos de motor de cuatro ruedas, es decir, a los «cuatriciclos», que se consideraban, ora ciclomotores, ora vehículos de tres ruedas, en función de sus características técnicas.

4 La Directiva 93/93/CEE del Consejo, de 29 de octubre de 1993, relativa a las masas y dimensiones de los vehículos de motor de dos o tres ruedas (DO L 311, p. 76), destinada a armonizar las características técnicas obligatorias para poder aplicar los procedimientos de homologación que son objeto de la Directiva 92/61, enuncia en su sexto considerando:

«considerando que las disposiciones de la presente Directiva no pueden tener por efecto obligar a que modifiquen sus normativas aquellos Estados miembros que no autorizan en su territorio que lleven remolque los vehículos de motor de dos ruedas».

- 5 La Directiva 97/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 1997, relativa a determinados elementos y características de los vehículos de motor de dos o tres ruedas (DO L 226, p. 1), tiene también por objeto armonizar determinados requisitos técnicos de los mencionados vehículos, entre los que se incluyen los dispositivos de acoplamiento y de fijación. El duodécimo considerando de dicha Directiva precisa:

«considerando [...] que las prescripciones de la presente Directiva no pueden tener por objeto la obligación de que los Estados miembros modifiquen sus normativas por las que se prohíba que los vehículos de dos o tres ruedas arrastren un remolque en su territorio».

Normativa nacional

- 6 En Italia, el Decreto legislativo n° 285, de 30 de abril de 1992 (suplemento ordinario a la GURI n° 114, de 18 de mayo de 1992; en lo sucesivo, «Código de circulación»), define los ciclomotores en el artículo 53 como todo vehículo de motor de dos, tres o cuatro ruedas. Sólo se puede denominar «cuatriciclos de motor» a los vehículos de cuatro ruedas.
- 7 En virtud del artículo 54 del Código de circulación, se consideran «autoveicoli» (vehículos automóviles) los vehículos de motor que tienen al menos cuatro ruedas, a excepción de los vehículos descritos en el artículo 53 de dicho Código.
- 8 Con arreglo al artículo 56 del Código de circulación, sólo están autorizados a arrastrar un remolque los vehículos automóviles, los trolebuses (vehículos de motor eléctrico

que no circulan sobre raíles, conectados a una línea aérea de contacto para la alimentación), y los tractores automóbiles (vehículos a motor de tres ruedas destinados a arrastrar semirremolques).

Procedimiento administrativo previo

- 9 Tras una denuncia presentada por un particular contra la República Italiana y una investigación informal de la Comisión, ésta dirigió a dicho Estado miembro el 3 de abril de 2003 un escrito de requerimiento en el que sostenía que la prohibición de que las motocicletas arrastraran un remolque constituía una infracción del artículo 28 CE.

- 10 En un escrito de 13 de junio de 2003, la República Italiana respondió a la Comisión que se comprometía a realizar las necesarias modificaciones de la normativa nacional, a fin de eliminar el obstáculo a las importaciones alegado en el mencionado escrito de requerimiento.

- 11 Al no haber recibido ninguna otra información relativa a la adopción de dichas modificaciones, el 19 de diciembre de 2003 la Comisión remitió a la República Italiana un dictamen motivado en el que instaba a este Estado miembro a presentar sus observaciones en el plazo de dos meses desde la recepción de dicho dictamen.

- 12 Dado que no recibió respuesta al dictamen motivado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 13 Mediante resolución de 11 de julio de 2006, el Tribunal de Justicia remitió el asunto a la Tercera Sala. El Tribunal de Justicia decidió pronunciarse sin la celebración de una vista, ya que ninguna de las partes había solicitado que se oyeran sus observaciones orales. El Abogado General Léger presentó sus conclusiones el 5 de octubre de 2006, después de las cuales se dio por concluida la fase oral.
- 14 Con arreglo al artículo 44, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, el 9 de noviembre de 2006 la Sala Tercera decidió remitir el asunto al Tribunal de Justicia para su atribución a una formación más importante.
- 15 Mediante auto de 7 de marzo de 2007, el Tribunal de Justicia ordenó la reapertura de la fase oral y la celebración de una vista. Se instó a las partes del litigio y, con arreglo al artículo 24, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia, a los Estados miembros, excepción hecha de la República Italiana, a responder a la cuestión de en qué medida y con arreglo a qué requisitos las disposiciones nacionales que regulan no las características de un producto, sino su utilización, y que son indistintamente aplicables a los productos nacionales e importados, deben considerarse medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación en el sentido del artículo 28 CE.

Sobre el recurso*Observaciones formuladas a la pregunta del Tribunal de Justicia*

- 16 Las partes del litigio, así como la República Checa, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, la República de Chipre, el Reino de los Países Bajos y el Reino de Suecia formularon observaciones escritas u orales al Tribunal de Justicia sobre esta pregunta.
- 17 Según la Comisión, es posible identificar dos categorías normativas que regulan el uso de un producto, a saber, por un lado, la que somete el uso de dicho producto al respeto de determinados requisitos propios de este producto o que limita dicho uso en el espacio y en el tiempo, y, por otro, la que establece prohibiciones absolutas o casi absolutas del uso de dicho producto.
- 18 La Comisión propone aplicar a la primera categoría normativa los criterios enunciados en el apartado 5 de la sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville (8/74, Rec. p. 837), y efectuar un examen caso por caso. En cuanto a la segunda categoría normativa, afirma que, al imponer una prohibición absoluta del uso de un determinado producto o una prohibición que sólo permite su uso marginal y excepcional, constituye, por definición, una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación, en el sentido del artículo 28 CE. La Comisión considera que no es oportuno ni necesario extender los criterios enumerados en los apartados 16 y 17 de la sentencia de 24 de noviembre de 1993, Keck y Mithouard (C-267/91 y C-268/91, Rec. p. I-6097), a las modalidades de uso de un producto y crear de este modo una categoría suplementaria de medidas que no están incluidas en el ámbito de aplicación del artículo 28 CE.

- 19 La República Italiana sostiene que una regla de utilización sólo está comprendida en el artículo 28 CE si prohíbe todos los usos de un producto o su mero uso en el supuesto de un producto de uso único. En cambio, si existe un margen de apreciación en cuanto a las posibilidades de utilizar dicho producto, la situación ya no está comprendida en el artículo 28 CE.
- 20 La República Checa alega que no es apropiado establecer distinciones rígidas entre diferentes categorías de medidas y aplicar criterios jurídicos diferentes que dependan de dichas categorías, toda vez que la introducción de cualquier categoría nueva de medidas implica inevitablemente la existencia de dificultades en cuanto a su definición.
- 21 Dicho Estado miembro señala, como la Comisión, que los criterios introducidos por la sentencia Keck y Mithouard, antes citada, para las modalidades de venta de los productos no deben extenderse a las disposiciones relativas a su uso, debido a que, por un lado, su aplicación no ha estado exenta de dificultades en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y, por otro, no han sido realmente necesarios. A su juicio, las disposiciones de las que se declaró que regulaban modalidades de venta podrían haber sido defendidas por las autoridades nacionales aunque no existieran los criterios que establece dicha sentencia.
- 22 En cambio, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, la República Francesa, la República de Chipre y el Reino de Suecia consideran que los criterios establecidos por la jurisprudencia iniciada por la sentencia Keck y Mithouard, antes citada, deben aplicarse por analogía a una disposición nacional que restringe o prohíbe determinadas modalidades de uso de un producto. Por tanto, proponen que se considere que una disposición nacional no está comprendida en el artículo 28 CE cuando no esté vinculada al producto, se aplique a todos los operadores económicos interesados que ejercen su actividad en el territorio nacional y afecte del mismo modo, de hecho y de Derecho, a los productos nacionales y a los procedentes de otros Estados miembros.

- 23 Por el contrario, estos Estados miembros resaltan que será necesario establecer una excepción a dichos criterios si se demuestra que las disposiciones nacionales restrictivas prohíben pura y simplemente el uso de un producto concreto o sólo autorizan un uso marginal del mismo, limitando de este modo su acceso al mercado.
- 24 Según el Reino de Dinamarca, es importante señalar que no todas las normas nacionales que limitan la libertad de acción de un particular o de una empresa en relación con un producto concreto están prohibidas. En cuanto al criterio según el cual una norma nacional no puede impedir el acceso de un producto al mercado, dicho Estado miembro considera que es difícil determinar a partir de qué momento una restricción al uso de un producto puede considerarse tan constrictiva que impide dicho acceso. Estima que corresponde al juez nacional decidir en qué medida quien impugna dicha norma ha demostrado que su aplicación restringe el acceso al mercado.
- 25 La República Federal de Alemania sostiene que las modalidades de uso de un producto constituyen el reverso de las modalidades de venta, en el sentido de que muchas modalidades de uso pueden considerarse modalidades de venta, y viceversa. Según este Estado miembro, los principios derivados de la sentencia Keck y Mithouard, antes citada, deben aplicarse del mismo modo a las disposiciones relativas a las modalidades de uso de un producto, siempre que estas normativas no supongan una discriminación, garanticen la igualdad de oportunidades con respecto a la competencia entre los productos fabricados en el Estado miembro que ha establecido estas modalidades y los que provienen de otros Estados miembros, y no impidan por completo o casi por completo el acceso de dichos productos al mercado del mencionado Estado miembro.
- 26 La República Helénica considera que el uso de un producto no puede, por sí mismo, obstaculizar el comercio intracomunitario. No obstante, si este uso constituye un elemento pertinente inherente a la puesta en circulación de dicho producto, cuestión que ha de ser examinada caso por caso, el obstáculo a su uso está incluido dentro del ámbito de aplicación del artículo 28 CE.

- 27 La República Francesa considera que las disposiciones nacionales relativas a las modalidades de uso de un producto y las que se refieren a las modalidades de su venta son comparables en cuanto a la naturaleza y la intensidad de su incidencia en el comercio intracomunitario, en la medida en que, en principio, dichas modalidades sólo surten efectos después de la importación del producto y a través del consumidor. Por tanto, afirma que procede aplicar los mismos criterios a estas dos clases de disposiciones.
- 28 La República de Chipre, aunque comparte las reservas expresadas por otros Estados miembros relativas a la introducción de un nuevo criterio esencialmente económico, alega que si la jurisprudencia derivada de la sentencia Keck y Mithouard, antes citada, no se extiende a las medidas que regulan el uso de un producto, cualquier medida sobre el uso de un producto podría ser asimilada a una prohibición en virtud de la regla enunciada en la sentencia Dassonville, antes citada. Según dicho Estado miembro, el análisis del Tribunal de Justicia debe concentrarse en determinar si la medida en cuestión puede prohibir total o parcialmente el acceso de una mercancía al mercado nacional.
- 29 El Reino de Suecia considera que una medida nacional que prohíbe una forma de uso de un producto sólo está incluida en el ámbito de aplicación del artículo 28 CE si está configurada de tal modo que, en la práctica, impide el acceso al mercado de dicho producto.
- 30 El Reino de los Países Bajos alega que el primer examen de las medidas nacionales debe realizarse en relación con la cuestión de si las repercusiones de dichas medidas en la libre circulación de mercancías no son demasiado aleatorias e indirectas. En otras palabras, considera que procede preguntarse si existe una relación de causalidad entre dichas medidas y el efecto sobre los intercambios intracomunitarios. En su opinión, un gran número de normas en materia de uso de un producto pueden incluirse en este primer criterio, que constituye un filtro que les permite quedar fuera del alcance del artículo 28 CE.

- 31 En cuanto a la extensión de la jurisprudencia iniciada por la sentencia Keck y Mithouard, antes citada, a las modalidades de uso de un producto, dicho Estado miembro invoca argumentos a favor y en contra de tal extensión. Según los primeros, este enfoque permite, en primer lugar, que queden excluidas del ámbito de aplicación del artículo 28 CE un conjunto de normas que tienen por objeto la protección de intereses que no son de naturaleza económica. En segundo lugar, dicho enfoque sigue la jurisprudencia anterior del Tribunal de Justicia y permite al juez nacional proceder a una aplicación razonablemente abstracta que incrementa la seguridad jurídica y favorece la coherencia jurisprudencial. Por último, tal enfoque previene un uso abusivo de la excepción que constituye la jurisprudencia derivada de la mencionada sentencia Keck y Mithouard en el supuesto de normas que conducen a prohibir el uso de un producto o a autorizarlo sólo de manera marginal.
- 32 En relación con los argumentos que abogan contra la extensión de dicha jurisprudencia a las modalidades de uso de un producto, el mismo Estado miembro considera, en primer lugar, que es difícil delimitar con claridad la categoría de modalidades de uso de un producto. Sostiene, en segundo lugar, que una nueva categoría de excepciones puede crear confusión en el juez nacional, dado que se aplican criterios diferentes según la categoría en la que se incluye una disposición determinada. Por último, el Reino de los Países Bajos alega que siempre existen excepciones entre las modalidades de uso de un producto, a saber, los supuestos en los cuales una medida satisface los criterios de la excepción aunque tenga graves repercusiones sobre el comercio entre los Estados miembros.

Observaciones previas

- 33 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas en el sentido del artículo 28 CE (véase, en particular, la sentencia Dassonville, antes citada, apartado 5).

- 34 Se desprende de jurisprudencia igualmente reiterada que el artículo 28 CE refleja la obligación de respetar los principios de no discriminación y de reconocimiento mutuo de los productos legalmente fabricados y comercializados en otros Estados miembros, así como la de garantizar a los productos comunitarios un acceso libre a los mercados nacionales (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de julio de 1983, Sandoz, 174/82, Rec. p. 2445, apartado 26; de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral, denominada «Cassis de Dijon», 120/78, Rec. p. 649, apartados 6, 14 y 15, y Keck y Mithouard, antes citada, apartados 16 y 17).
- 35 De este modo, constituyen medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas los obstáculos a la libre circulación de mercancías derivados, a falta de armonización de las legislaciones nacionales, de la aplicación a las mercancías procedentes de otros Estados miembros, donde se fabrican y comercializan legalmente, de normas relativas a requisitos que deben cumplir dichas mercancías, aunque dichas normas sean indistintamente aplicables a todos los productos (véanse, en este sentido, las sentencias Cassis de Dijon, antes citada, apartados 6, 14 y 15; de 26 de junio de 1997, Familiapress, C-368/95, Rec. p. I-3689, apartado 8, y de 11 de diciembre de 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Rec. p. I-14887, apartado 67).
- 36 En cambio, la aplicación a productos procedentes de otros Estados miembros de disposiciones nacionales que limiten o prohíban ciertas modalidades de venta no puede obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio entre los Estados miembros en el sentido de la jurisprudencia derivada de la sentencia Dassonville, antes citada, siempre que dichas disposiciones se apliquen a todos los operadores afectados que ejercen su actividad en el territorio nacional y siempre que afecten del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros. En efecto, siempre y cuando se cumplan estos requisitos, la aplicación de normativas de este tipo a la venta de productos procedentes de otro Estado miembro y conformes con las normas de este último Estado, no puede impedir su acceso al mercado o dificultarlo en mayor medida que el de los productos nacionales (véase la sentencia Keck y Mithouard, antes citada, apartados 16 y 17).
- 37 En consecuencia, las medidas adoptadas por un Estado miembro que tienen por objeto o efecto tratar de manera menos favorable a los productos que provienen de otros

Estados miembros, así como las medidas previstas en el apartado 35 de la presente sentencia, han de considerarse medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación, en el sentido del artículo 28 CE. También se engloba en el mismo concepto cualquier otra medida que obstaculice el acceso al mercado de un Estado miembro de los productos originarios de otros Estados miembros.

Sobre el incumplimiento imputado

- 38 Procede examinar los motivos invocados por la Comisión contra el artículo 56 del Código de circulación a la luz de los principios recordados en los apartados 33 a 37 de la presente sentencia.

Alegaciones de las partes

- 39 En apoyo de su recurso, la Comisión sostiene que la prohibición contenida en el artículo 56 del Código de circulación tiene por efecto impedir el uso de remolques legalmente producidos y comercializados en los Estados miembros que no establecen tal prohibición y obstaculizar su importación y venta en Italia.
- 40 Por consiguiente, según la Comisión dicha prohibición constituye un obstáculo a la importación, en el sentido del artículo 28 CE, y sólo se puede declarar compatible con el Tratado CE si está justificada con arreglo al artículo 30 CE o por una razón imperativa de interés general. Sin embargo, alega que la República Italiana no invocó ninguna justificación ni ninguna razón imperativa de interés general en el procedimiento administrativo previo. Al contrario, afirma que dicho Estado miembro admitió la

existencia de la mencionada prohibición y del obstáculo a las importaciones que se desprende de ella y se comprometió a suprimirla.

41 Por lo que se refiere al supuesto obstáculo a la importación, la República Italiana señala que la infracción que se le imputa se refiere a la prohibición de que las motocicletas matriculadas en Italia arrastren remolques, y no a la denegación de matriculación de tal vehículo o de un remolque fabricados en otro Estado miembro y destinados a ser comercializados en territorio italiano. Considera que la Comisión confunde los requisitos legales de circulación en territorio italiano de un vehículo específicamente homologado en otro Estado miembro o en un Estado tercero con la comercialización del mismo vehículo en Italia.

42 Este Estado alega que la conclusión de la Comisión se basa en una premisa errónea. A su juicio, el artículo 56 del Código de circulación constituye una modalidad del ejercicio de la facultad para establecer excepciones expresamente reconocida a los Estados miembros en el sexto considerando de la Directiva 93/93. Afirma que, hasta que se lleve a cabo una armonización a escala comunitaria tanto de las prescripciones técnicas en materia de homologación de remolques como de la normativa relativa a su matriculación y circulación en carretera, el reconocimiento mutuo de dichos remolques continúa siendo una facultad discrecional de los Estados miembros.

43 En la réplica, la Comisión sostiene que los considerandos de una Directiva no tienen carácter obligatorio, y que el sexto considerando de la Directiva 93/93 no tiene ni por objeto ni por efecto declarar compatibles con el Derecho comunitario disposiciones nacionales como el artículo 56 del Código de circulación. Considera que este considerando determina el ámbito de aplicación de la Directiva 93/93, excluyendo de éste la normativa relativa a los remolques para los vehículos de dos ruedas, sin establecer si una posible prohibición es compatible o no con las normas del Tratado. La Comisión recuerda también el principio de primacía de las disposiciones del Tratado sobre el Derecho derivado, principio que el Tribunal de Justicia ha reconocido en numerosas ocasiones.

- 44 Además, la Comisión observa que la inexistencia de normas armonizadas no puede justificar en ningún caso la vulneración de una libertad fundamental garantizada por el Tratado.
- 45 En la dúplica, la República Italiana alega que, vistas las posibilidades de uso de las motocicletas y de los remolques, que pueden ser utilizados separadamente, dichos productos no pueden considerarse objeto de restricciones cuantitativas a la importación, en el sentido del artículo 28 CE.
- 46 Por otro lado, afirma que la prohibición controvertida sólo tiene consecuencias en relación con el producto como tal, con independencia del lugar de su producción y de la nacionalidad del fabricante y que, por tanto, no constituye una manera de proteger los productos italianos ni una normativa discriminatoria respecto de productos fabricados en el resto de Estados miembros. En Italia, ninguna motocicleta puede homologarse para arrastrar un remolque, ni ningún remolque puede homologarse para ser arrastrado por una motocicleta. Dado que la prohibición de utilizar dichos vehículos y los remolques conjuntamente tiene como consecuencia que las empresas italianas no tengan ningún interés en fabricar motocicletas provistas de equipamientos que les permitan arrastrar un remolque, ni remolques destinados exclusivamente a ser arrastrados por tales vehículos, el efecto de dicha prohibición es excluir del mercado italiano los productos que tienen estas características.
- 47 La República Italiana invoca la Convención sobre la circulación vial, celebrada en Viena el 8 de noviembre de 1968, que establece, en el anexo I, apartado 3, letra a), que «las Partes Contratantes podrán no admitir en su territorio, en circulación internacional, los siguientes conjuntos de vehículos en la medida en que su legislación nacional prohíba la circulación de tales conjuntos: [...] motocicletas con remolques». No obstante, precisa que no ha hecho uso de esta posibilidad, y que las motocicletas matriculadas en otros Estados miembros están autorizadas a arrastrar un remolque en territorio italiano, dado que se consideran en circulación internacional, en el sentido de dicha Convención.

48 La República Italiana alega también el duodécimo considerando de la Directiva 97/24, que tiene, en esencia, el mismo contenido que el sexto considerando de la Directiva 93/93. Subraya que la reserva otorgada a los Estados miembros en estos considerandos corresponde al hecho de que, por razón de los diferentes relieves de los territorios nacionales, las características técnicas de los vehículos son importantes desde el punto de vista de la seguridad de la circulación. Según dicho Estado miembro, a falta de normas de homologación relativas al uso conjunto de estos dos productos (vehículo tractor y remolque), no existen los requisitos de seguridad requeridos para la circulación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

49 Para apreciar el fundamento de la imputación de la Comisión, procede precisar que, aunque el artículo 56 del Código de circulación versa sobre la prohibición de utilizar conjuntamente en territorio italiano una motocicleta y un remolque, es necesario examinar esta disposición nacional, en particular, desde la perspectiva de la restricción que puede suponer para la libre circulación de remolques. En efecto, si bien es cierto que las motocicletas pueden utilizarse fácilmente sin un remolque, no lo es menos que éste sólo tiene una utilidad limitada sin un vehículo a motor que pueda arrastrarlo.

50 Es pacífico que el artículo 56 del Código de circulación se aplica sin realizar distinciones en función del origen de los remolques.

51 La Comisión no ha precisado si su recurso se refiere sólo a los remolques que están especialmente concebidos para las motocicletas o si se refiere también al resto de remolques. Por tanto, procede apreciar el supuesto incumplimiento distinguiendo estos dos tipos de remolques.

- 52 En primer lugar, por lo que se refiere a los remolques que no están concebidos especialmente para las motocicletas, sino que pueden engancharse a vehículos automóviles o de otro tipo, procede constatar que la Comisión no ha demostrado que la prohibición prevista en el artículo 56 del Código de circulación obstaculice el acceso al mercado de este tipo de remolques.
- 53 En consecuencia, el recurso de la Comisión debe desestimarse en la medida en que se refiere a los remolques que no están especialmente concebidos para engancharse a motocicletas y que se producen y comercializan legalmente en Estados miembros distintos de la República Italiana.
- 54 En segundo lugar, resta por examinar el incumplimiento alegado por la Comisión por lo que se refiere a los remolques que están especialmente concebidos para engancharse a motocicletas y que se producen y comercializan legalmente en Estados miembros distintos de la República Italiana.
- 55 En su respuesta a la cuestión escrita planteada por el Tribunal de Justicia, la Comisión sostiene, sin que la República Italiana lo haya rebatido, que, en el caso de los remolques especialmente concebidos para las motocicletas, las posibilidades de uso sin las motocicletas son marginales. Considera que, aunque no se excluye que puedan engancharse a otros vehículos, en particular vehículos automóviles, en determinadas circunstancias, tal uso no es apropiado y cuando menos resulta insignificante, o hipotético.
- 56 A este respecto, procede señalar que la prohibición del uso de un producto en el territorio de un Estado miembro tiene una influencia considerable sobre el comportamiento de los consumidores, que afecta, a su vez, al acceso de dicho producto al mercado de este Estado miembro.

- 57 En efecto, los consumidores, al saber que les está prohibido utilizar su motocicleta con un remolque especialmente concebido para ésta, no tienen prácticamente ningún interés en adquirir tal remolque (véase por analogía, en relación con la prohibición de colocar láminas tintadas en los parabrisas de los vehículos automóviles, la sentencia de 10 de abril de 2008, Comisión/Portugal, C-265/06, Rec. p. I-2245, apartado 33). De este modo, el artículo 56 del Código de circulación impide que pueda existir una demanda de tales remolques en el mercado en cuestión, obstaculizando por tanto su importación.
- 58 De ello se desprende que la prohibición establecida en el artículo 56 del Código de circulación, en la medida en que tiene por efecto obstaculizar el acceso al mercado italiano de remolques que están especialmente concebidos para las motocicletas y que se producen y comercializan legalmente en Estados miembros distintos de la República Italiana, constituye una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas a la importación, prohibida por el artículo 28 CE, a menos que se pueda justificar objetivamente.
- 59 Una prohibición de esta índole puede estar justificada por una de las razones de interés general enumeradas en el artículo 30 CE o por exigencias imperativas (véanse, en particular, las sentencias de 19 de junio de 2003, Comisión/Italia, C-420/01, Rec. p. I-6445, apartado 29, y de 5 de febrero de 2004, Comisión/Italia, C-270/02, Rec. p. I-1559, apartado 21). En ambos casos, la disposición nacional debe ser adecuada para garantizar la realización del objetivo que persigue y no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (sentencias de 15 de marzo de 2007, Comisión/Finlandia, C-54/05, Rec. p. I-2473, apartado 38, y de 20 de septiembre de 2007, Comisión/Países Bajos, C-297/05, Rec. p. I-7467, apartado 75).
- 60 En el caso de autos, la justificación invocada por la República Italiana versa sobre la necesidad de garantizar la seguridad vial, que constituye, según la jurisprudencia, una razón imperiosa de interés general que puede justificar un obstáculo a la libre circulación de mercancías (véanse, en particular, las sentencias de 5 de octubre de 1994, van Schaik, C-55/93, Rec. p. I-4837, apartado 19; de 12 de octubre de 2000, Snellers, C-314/98, Rec. p. I-8633, apartado 55; las sentencias, antes citadas, Comisión/

Finlandia, apartado 40; Comisión/Países Bajos, apartado 77; Comisión/Portugal, apartado 38, y la sentencia de 5 de junio de 2008, Comisión/Polonia, C-170/07, apartado 49).

- ⁶¹ A falta de disposiciones de armonización completa a escala europea, corresponde a los Estados miembros decidir en qué grado pretenden garantizar la seguridad vial en su territorio, teniendo en cuenta al mismo tiempo las exigencias de la libre circulación de mercancías dentro de la Comunidad Europea (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de marzo de 1984, Comisión/Italia, 50/83, Rec. p. 1633, apartado 12, y, por analogía, la sentencia de 13 de julio de 1994, Comisión/Alemania, C-131/93, Rec. p. I-3303, apartado 16).
- ⁶² Según jurisprudencia igualmente reiterada, corresponde a las autoridades nacionales competentes demostrar que su normativa responde a los criterios recordados en el apartado 59 de la presente sentencia (véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, Comisión/Países Bajos, apartado 76; Comisión/Portugal, apartado 39, y la sentencia de 24 de abril de 2008, Comisión/Luxemburgo, C-286/07, apartado 37).
- ⁶³ Por un lado, en lo que se refiere al carácter apropiado de la prohibición establecida en el artículo 56 del Código de circulación, la República Italiana alega que introdujo esta medida debido a que no existen, ni a escala comunitaria ni a escala nacional, normas de homologación que permitan garantizar la falta de peligrosidad del uso de una motocicleta con un remolque. Afirma que, si no existiera tal prohibición, la circulación de un conjunto compuesto por una motocicleta y un remolque no homologados podría ser peligrosa tanto para el conductor de dicho vehículo como para otros vehículos en circulación, dado que afectaría a la estabilidad del conjunto y a su frenado.

- 64 A este respecto, debe declararse que dicha prohibición es adecuada para lograr el objetivo de garantizar la seguridad vial.
- 65 Por otro lado, en relación con la apreciación del carácter necesario de dicha prohibición, hay que tener presente que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 61 de la presente sentencia, el Estado miembro puede decidir en el ámbito de la seguridad vial qué nivel de protección de dicha seguridad pretende garantizar y de qué manera debe alcanzarse este nivel. Dado que ese nivel puede variar de un Estado miembro a otro, es preciso reconocer a los Estados miembros un margen de apreciación, y, en consecuencia, el hecho de que un Estado miembro imponga normas menos rigurosas que las impuestas por otro Estado miembro no puede significar que estas últimas sean desproporcionadas (véanse, por analogía, las sentencias de 13 de julio de 2004, Comisión/Francia, C-262/02, Rec. p. I-6569, apartado 37, y de 11 de septiembre de 2008, Comisión/Alemania, C-141/07, Rec. p. I-6935, apartado 51).
- 66 En el caso de autos, la República Italiana sostiene, sin que la Comisión lo haya rebatido, que la circulación de un conjunto compuesto por una motocicleta y un remolque presenta un peligro para la seguridad vial. Ahora bien, aunque es cierto que corresponde al Estado miembro que invoca una exigencia imperativa para justificar el obstáculo a la libre circulación de mercancías demostrar que su normativa es apropiada y necesaria para lograr el objetivo legítimo perseguido, esta carga de la prueba no puede llegar hasta el punto de exigir que dicho Estado demuestre de forma positiva que ninguna otra medida imaginable permitiría alcanzar dicho objetivo en las mismas condiciones (véase, por analogía, la sentencia de 23 de octubre de 2007, Comisión/Países Bajos, C-157/94, Rec. p. I-5699, apartado 58).
- 67 En efecto, por un lado, si bien no se excluye en el caso de autos que medidas diferentes de la prohibición establecida en el artículo 56 del Código de circulación puedan garantizar cierto grado de seguridad vial para la circulación de un conjunto formado por una motocicleta y un remolque, como las mencionadas en el punto 170 de las conclusiones del Abogado General, tampoco se puede negar a los Estados miembros la posibilidad de lograr un objetivo como la seguridad vial mediante la introducción de

normas generales y sencillas que los conductores puedan comprender y cumplir fácilmente y que las autoridades competentes puedan aplicar y controlar sin dificultad.

- 68 Por otro lado, procede declarar que ni el tenor de la Convención sobre la circulación vial ni el de los considerandos de las Directivas 93/93 y 97/24, invocados por la República Italiana, permiten presumir que la seguridad vial pueda ser garantizada al nivel previsto por la República Italiana mediante una prohibición parcial de circulación de tal conjunto o mediante una autorización de circulación cuya expedición se someta al cumplimiento de determinados requisitos.
- 69 Habida cuenta de estos elementos, procede declarar que la prohibición de que las motocicletas arrastren remolques especialmente concebidos para ellas y legalmente producidos y comercializados en Estados miembros distintos de la República Italiana debe considerarse justificada por razones relativas a la protección de la seguridad vial.
- 70 En consecuencia, procede desestimar el recurso de la Comisión.

Costas

- 71 En virtud del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Puesto que la República Italiana ha pedido que se condene en costas a la Comisión y han sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Desestimar el recurso.**
- 2) **Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.**

Firmas